

Sentencia T-275/03

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales

DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Retraso injustificado en pago de pensión

DERECHO A LA SUBSISTENCIA DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

MUNICIPIO-Pago oportuno de mesadas pensionales

ENTIDADES TERRITORIALES-Acuerdos de reestructuración

PROCESO DE REESTRUCTURACION DE ENTIDADES-Pago preferencial de acreencias laborales

Referencia: expedientes acumulados T-683.011 y T-683.012

Acciones de tutela incoadas por Manuel Galarcio Ballesteros y otro y Andrea Corcho López y otros contra el Municipio de Montería (Córdoba)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil tres (2003).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Civil Municipal de Montería (Córdoba) dentro de los trámites de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Hechos y acciones de tutela

Los señores Manuel Galarcio Ballesteros y Oscar Godín Osorio, accionantes dentro del expediente T-683.011 y los señores Andrea Corcho López, Margoth Negrete Cañavera, Néstor Roy Cerda, Walditrudis Movilla Escudero, María Teresa Esquivel Humanez, Apolinar José Flórez Bravo, Efraín Tulio Salgado Romero, Petrona Ayala de Pérez, Oswaldo Ortíz Pitalua e Hivo Manuel Cabrales Lagares, actores para el caso del expediente T-683.012, manifiestan que son pensionados del municipio de Montería, entidad territorial que les adeuda la mesada correspondiente al mes de octubre de 2002, con lo cual, a su juicio, se vulneran los derechos constitucionales al mínimo vital y la seguridad social. Por ello, acudieron a la acción de tutela para lograr su amparo, a través de la orden dirigida al pago de dicha acreencia.

Respuesta del municipio de Montería

Para ambos trámites, el municipio de Montería aportó similares escritos donde reconoció la falta de pago de las mesadas reclamadas por los accionantes, pero igualmente manifestó que al adeudarse sólo un mes de pensión, no se encontraba acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo idóneo que desplazara la posibilidad de exigibilidad judicial de las acreencias ante la jurisdicción laboral.

Agregó que la Administración tenía la firme voluntad de lograr el cumplimiento en el pago y que con ese fin el concejo municipal había autorizado al Alcalde para que (i) creara un fondo - cuenta destinado al manejo y ejecución de los recursos destinados al pago de pensiones, (ii) vendiera activos del municipio en aras de financiar el pasivo pensional y (iii) suscribiera contratos que tuvieran como objeto el suministro de alimentación a los pensionados “como manera de amortizar la deuda existente y futura”.

Decisiones judiciales objeto de revisión

En sendas sentencias de fecha 15 de noviembre de 2002 y con idéntica argumentación, el Juzgado Primero Civil Municipal de Montería negó el amparo constitucional solicitado. Estimó el juez de tutela que al adeudársele a los accionantes únicamente una mesada pensional, no era posible contar con la certeza necesaria sobre la vulneración de su mínimo vital. De ese modo, si los actores recibieron su pensión de forma continua durante los periodos anteriores, no era posible deducir que con la mora actual se veían impedidos para sufragar sus necesidades básicas.

Pruebas practicadas por la Corte Constitucional

A través de auto del 12 de febrero de 2003, el Magistrado Sustanciador ordenó oficiar al municipio de Montería con el fin de que informara a la Corte si a los accionantes se les debía alguna suma por concepto de mesadas pensionales y, en caso afirmativo, señalara cuántas se adeudaban, a qué periodos correspondían y la razón del incumplimiento en el pago.

En comunicación radicada el 10 de marzo de 2003, el municipio accionado manifestó que aún debía algunas mesadas a los demandantes, incumplimiento que se fundaba en los graves inconvenientes financieros que padecía, dificultades que llevaron a solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la admisión de un acuerdo de reestructuración de pasivos, de conformidad con la Ley 550 de 1999, petición que fue resuelta favorablemente a través de la Resolución 127 de 2003 expedida por la Dirección General de Apoyo Fiscal de esa entidad.

Este último hecho, a su juicio, impediría órdenes, por parte del juez de tutela, para el pago de mesadas pensionales, habida cuenta que el artículo 14 de la citada Ley consagra como uno de los efectos de la iniciación de la negociación de los acuerdos de reestructuración la imposibilidad de iniciar procesos de ejecución y la suspensión de lo que se encuentren en curso.

El municipio accionado, según constancia que para el efecto expidió la Coordinación del Área de Tesorería, indicó el número de mesadas y demás emolumentos dejados de cancelar a cada uno de los tutelantes, así:

Expediente T-683.011

Accionante

acreencias adeudadas

Manuel Galarcio Ballesteros

Prima de Navidad¹

Oscar Godín Osorio

Mesada de diciembre

Expediente T-683.012

accionante

acreencias adeudadas

Andrea Corcho López

Prima de Navidad

Angela Margoth Negrete Cañavera

Mesada de Diciembre y Prima de Navidad

Néstor Nazario Roy Cerda

Mesadas de Noviembre, Diciembre y Prima de Navidad

Walditrudis Movilla Escudero

Mesada de Noviembre y Prima de Navidad

María Teresa Esquivel Humanez

Mesadas de Octubre, Diciembre y Prima de Navidad

José Apolinar Flórez Bravo

Mesadas de Octubre, Noviembre y Diciembre

Efraín Tulio Salgado Romero

Prima de Navidad

Petrona Ayala de Pérez

Mesada de Diciembre y Prima de Navidad

Oswaldo Ortíz Pitalúa

Mesada de Diciembre y Prima de Navidad

Hivo Manuel Lagares Cabrales

Prima de Navidad

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Problema jurídico

Corresponde en esta oportunidad a la Sala decidir si el incumplimiento del municipio de Montería en el pago de las mesadas pensionales a los accionantes vulnera su derecho fundamental al mínimo vital. Para ello, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre la procedencia del amparo constitucional para el pago de acreencias laborales y, con base en estos elementos, resolverá el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela para el pago de mesadas pensionales. Reiteración de jurisprudencia

1. Dentro de los fines esenciales del Estado señalados por el artículo 2º de la Carta Política, se encuentra el de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Este mandato superior obliga a todos los servidores públicos a dirigir sus actuaciones hacia la protección de estos postulados y, de manera especial, los derechos fundamentales. En ese sentido, el actual modelo constitucional exige la armonía entre las normas, las conductas y los procedimientos propios de la acción estatal y la garantía de dichos derechos.

2. Este criterio es el que inspira al artículo 86 de la Constitución Política para supeditar la procedencia de la acción de tutela a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Ello es así, precisamente porque los distintos mecanismos judiciales están diseñados con el fin de ser instrumentos idóneos para lograr la eficacia de los derechos constitucionales. Por lo tanto, esta disposición de la Carta liga la procedencia de la acción a la verificación de una situación límite en cada caso concreto, donde la protección genérica

que instituyen los procedimientos de rango legal se tornan insuficientes, ya que si se espera a la conclusión de su trámite, en el interregno resultarían vulnerados derechos fundamentales ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3. A esta lógica se circunscribe la procedencia de la acción de tutela para obtener el cobro de acreencias laborales, entre ellas las mesadas pensionales. El mecanismo general para la satisfacción de dicha prestación es la acción ejecutiva ante la jurisdicción laboral, pero la jurisprudencia constitucional ha estimado la procedencia excepcional de su exigibilidad judicial a través de la acción de tutela, cuando la falta de pago de esas sumas puede, en ciertas situaciones concretas, impedir el goce pleno de derechos fundamentales, entre ellos el mínimo vital. Éste ha sido definido por la Corte Constitucional como la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional.²

4. La íntima vinculación entre la protección del mínimo vital y el pago de pensiones es evidente en la medida que los beneficiarios de las mesadas son, generalmente, personas de la tercera edad que son acreedores de protección y asistencia especial por parte del Estado, la sociedad y la familia (Art. 46 C.P.) y que, al estar imposibilitadas para insertarse en el mercado laboral, derivan su sustento de forma exclusiva del suministro de su pensión. Esta prestación, a su vez, no puede ser entendida como una dádiva sometida a la buena voluntad del obligado al pago, sino el resultado lógico de años de esfuerzo dentro de una actividad productiva, que configura un derecho constitucional irrenunciable (Art. 48 C.P.) en cabeza del ex trabajador, ahora pensionado. Sobre este aspecto, la Corte señaló:

“En síntesis, la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.

Sostener lo contrario implicaría desconocer evidentes razones de justicia material que llevaron al constituyente a vincular al Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al término de su vida laboral, luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud, de manera tal que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social”.

De igual forma, la Corte ha considerado que el mínimo vital de las personas de la tercera edad no sólo resulta vulnerado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas. Así, por ejemplo, si en materia de salarios, en ciertos casos – básicamente aquellos en los cuales resulta comprometido el mínimo vital del trabajador – la Corte ha entendido que el retraso en su pago vulnera su derecho a una subsistencia digna, con mayor razón esta vulneración se produce si lo que no se cancela oportunamente son las mesadas pensionales de las que depende por entero la subsistencia de las personas de la tercera edad.”³ (Subrayas fuera del texto original).

Del precedente jurisprudencial citado se colige que el incumplimiento en el pago de mesadas pensionales elimina los presupuestos mínimos para la garantía de subsistencia de los adultos mayores y por ende, impide que este grupo de la población acceda a una vida en condiciones dignas. Así, tal y como lo ha señalado esta Corporación en innumerables oportunidades, la falta de los recursos básicos para solventar las necesidades más apremiantes del pensionado, no sólo afecta su mínimo vital, sino que lo imposibilita para el ejercicio efectivo de los demás derechos fundamentales.

Caso concreto

A los accionantes, quienes son pensionados del municipio de Montería, les adeudan algunas mesadas desde el mes de octubre de 2002 y, de acuerdo con lo consignado en su escrito de tutela, de esta prestación depende su subsistencia. El ente territorial fundó su continuo

retraso en la crítica situación presupuestal por la cual atraviesa, en especial respecto a la financiación de su pasivo pensional, circunstancia que llevó al alcalde municipal a solicitar la inclusión en un trámite de reestructuración de pasivos de que trata la Ley 550 de 1999.

El juez de tutela, denegó el amparo teniendo en cuenta que al versar el incumplimiento sobre una única mesada, no se encontraba acreditada la afectación del mínimo vital de los tutelantes. La Sala no comparte este argumento y, en contrario, considera que el incumplimiento del municipio accionado en el pago de las pensiones de los actores configura la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, la subsistencia en condiciones dignas y, por conexidad, la seguridad social.

Esta conclusión se sustenta en que la relación entre la no cancelación de las mesadas y la carencia de recursos para una subsistencia en condiciones dignas es expresada por los accionantes al momento de solicitar el amparo constitucional, declaración que, al no ser desvirtuada por el ente accionado, está cobijada por la presunción de buena fe (Art. 83) y a su vez, permite aplicar la regla jurisprudencial expuesta en múltiples ocasiones por esta Corporación⁴, según la cual al ser generalmente la pensión de jubilación el único ingreso de los adultos mayores que por sus condiciones particulares se encuentran excluidos del mercado laboral, la falta de pago de la prestación lleva, necesariamente, a la afectación de su mínimo vital por carecer de los medios suficientes para procurarse una digna subsistencia, que, como se dijo, son presupuesto para el ejercicio y goce adecuado de los demás derechos fundamentales.

La Sala reconoce los inconvenientes presupuestales que actualmente aquejan al ente territorial accionado, lo que, prima facie, justificaría la falta de pago de las pensiones. Con todo, este argumento, por sí solo no es suficiente para sustentar el incumplimiento causado en el caso bajo estudio, ya que, como también lo ha señalado la Corte⁵, las entidades encargadas de la cancelación de mesadas pensionales, en especial aquellas de carácter público, están en la obligación de implementar políticas y procedimientos destinados a garantizar el cubrimiento de sus pasivos pensionales, y de esta forma proteger los derechos fundamentales de los titulares de la prestación, sin que puedan justificarse en su propia ineficiencia administrativa para negar el pago o sostener un retraso sistemático en el suministro de las mesadas, actuaciones que desconocen el deber de todas las autoridades del Estado de velar por la protección de los derechos constitucionales (Art. 2 C.P.).

Queda por analizar si la circunstancia expuesta ante la Corte por el municipio de Montería, sobre la presunta incompatibilidad entre la posibilidad de ordenar a través de la acción de tutela el pago de pensiones y el inicio de una negociación de un acuerdo de reestructuración, es una hipótesis acertada.

Además, el alcance que el municipio le da a la negociación de reestructuración tampoco resulta admisible, ya que una postura en ese sentido llevaría a concluir que una vez iniciado ese trámite la entidad territorial estaría facultada para incumplir con las obligaciones que le son inherentes, cuando antes bien las mismas normas aplicables al tema de la reestructuración de pasivos otorgan las herramientas suficientes para garantizar la continuidad en el pago de acreencias laborales. En pronunciamiento anterior que abordó el caso de un municipio que esgrimió el trámite de reestructuración de pasivos como factor que impedía la cancelación oportuna de salarios, la Corte señaló:

“El municipio demandado hace referencia a la ley 550 de 1999 “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones...”

En virtud de dicha ley, especialmente de lo consagrado en los artículos 58 y siguientes, las entidades territoriales pueden hacer acuerdos de reestructuración y utilizar instrumentos de intervención, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades.

Para ello, deberán entre otras, observar las siguientes reglas:

1. Celebrar un acuerdo de reestructuración, para lo cual el Alcalde o Gobernador, según el caso, deberá estar debidamente facultado por el Concejo o Asamblea, autorización que comprenderá las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento al acuerdo.
2. Establecer en el acuerdo las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan

implicaciones financieras.

3. Establecer en el acuerdo respectivo y en el convenio de desempeño que suscriba la entidad territorial, el primero y segundo orden de prioridad para los gastos correspondientes a mesadas pensionales y servicios personales de la entidad territorial.

4. Determinar los montos de gasto para cumplir con la prelación de pagos establecida, para períodos anuales o semestrales en el acuerdo de reestructuración a fin de que pueda ser revisada en dichos períodos con el objeto de evaluar el grado de cumplimiento del acuerdo. Para garantizar la prioridad y pago de estos gastos, el acuerdo puede prever además, que la entidad territorial constituya para el efecto una fiducia de recaudo, administración, pagos y garantía con los recursos que perciba.

Señala además la citada ley que: “La celebración del acuerdo de reestructuración faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para girar directamente a los beneficiarios correspondientes de conformidad con el acuerdo, las sumas a que tenga derecho la entidad territorial, sin perjuicio de respetar en todo caso la destinación constitucional de los recursos. Así mismo, dicho Ministerio podrá ejercer funciones judiciales para hacer efectivas las obligaciones previstas en el acuerdo”. (Subrayado fuera de texto)⁷.

Con lo anterior, las entidades que se acojan están garantizando el cumplimiento de sus obligaciones laborales, respaldadas presupuestalmente y además su pago se realizará con los recursos que gire el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendientes a cumplir los compromisos asumidos a través del acuerdo.

No obstante y como quiera que la demandada aduce encontrarse en proceso de reestructuración, el criterio de esta Corte es, que tratándose de salarios y pensiones, sean estos anteriores o posteriores a dicho proceso, constituyen gastos de administración que deben ser cancelados de preferencia, a fin de no comprometer ni vulnerar derechos fundamentales.” (Negrillas originales)⁸

En definitiva, la jurisprudencia constitucional citada permite a la Sala señalar, de manera inequívoca, que la inclusión del municipio de Montería en la negociación para el acuerdo de

reestructuración de pasivos es un procedimiento que tiene entre sus fines solucionar el incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales, por lo que resulta un contrasentido sostener que la reestructuración, en vez de ser un mecanismo destinado a optimizar la gestión de recursos para la cancelación de las prestaciones laborales a cargo del ente territorial y de esta forma garantizar el goce efectivo del derecho al mínimo vital de los pensionados, se convierta en un factor que impida el cumplimiento de dichas obligaciones.

Por lo anterior, la Sala revocará las decisiones sometidas a revisión y en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, la subsistencia digna y, por conexidad, la seguridad social de los accionantes, para lo cual se ordenará el pago de las mesadas pensionales adeudadas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: REVOCAR las sentencias del 15 de noviembre de 2002, proferidas por el Juzgado Primero Civil Municipal de Montería (Córdoba), en las que se negó el amparo constitucional de los derechos invocados por los accionantes de los trámites acumulados en la presente decisión.

Segundo: TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, la subsistencia digna y, por conexidad, a la seguridad social de los señores Manuel Galarcio Ballesteros y Oscar Godín Osorio, accionantes dentro del expediente T-683011 y los señores Andrea Corcho López, Margoth Negrete Cañavera, Néstor Roy Cerda, Walditrudis Movilla Escudero, María Teresa Esquivel Humanez, Apolinar José Flórez Bravo, Efraín Tulio Salgado Romero, Petrona Ayala de Pérez, Oswaldo Ortíz Pitalua e Hivo Manuel Cabrales Lagares, actores para el caso del expediente T-683.012, para lo cual se ORDENA al alcalde municipal de Montería (Córdoba), que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de ésta providencia, cancele las mesadas adeudadas a los accionantes.

Si no dispusiere de los recursos suficientes para ello dispondrá del término anteriormente

señalado para iniciar las gestiones tendientes a la obtención de los recursos económicos que le permitan cumplir en su totalidad con el pago de las obligaciones pendientes con los tutelantes, para lo cual dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses.

Tercero: PREVENIR al municipio accionado para que en lo sucesivo no repita la omisión que dio origen a la presente acción.

Cuarto: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Aunque en el informe elaborado por la Oficina de Pensiones del municipio de Montería se indica la mora en la prestación “Prima de Navidad”, debe entenderse que, en estricto sentido, se hace referencia a la mesada adicional del mes de diciembre en los términos del artículo 50 de la Ley 100 de 1993.

2 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-995/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Cfr. T-299/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sobre la naturaleza del derecho a la seguridad social como derecho fundamental de aplicación inmediata respecto a los adultos mayores, entre otras pueden confrontarse: Corte Constitucional, Sentencias T-299/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-668/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-126/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-335/01.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-090/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-259/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En este último pronunciamiento la Corte sostuvo “que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador público o privado, no puede ser admitida para justificar el incumplimiento de las obligaciones laborales. (sentencias T-323 de 1996; T-124; T-171 y T-234 y 299 de 1997, T-399 de 1998, T-08, T-020 y T-106 de 1999, entre otras). La situación de crisis no justifica que el trabajador deje de recibir su salario, pues el empleador está en la obligación de hacer las gestiones necesarias para que sus empleados reciban la retribución a su labor, sin privarlos de los ingresos necesarios para su subsistencia y la de los que de él dependen.

“El que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador público o privado no sea producto de su negligencia o desidia, no lo exime de responder por la protección y respeto de los derechos mínimos y fundamentales de sus empleados. La intencionalidad de quien incurre en el desconocimiento de un derecho fundamental, no puede tenerse como elemento relevante para definir la procedencia o improcedencia del amparo impetrado. Si existe vulneración, amenaza o desconocimiento de un derecho fundamental, así debe declararlo el juez, pues lo que se busca es la defensa de estos derechos y no la definición de responsabilidades, pues ni es su objeto y existen vías judiciales apropiadas para el efecto.”

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-1023/01, fundamento jurídico No. 17.

7 En relación con este artículo la Corte Constitucional se pronunció declarando inconstitucional el aparte subrayado mediante sentencia C - 1143 del 31 de octubre de 2001.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1160 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.